



Le concessioni autostradali in Italia: stato dell'arte e prospettive

di Maria Giusti*

1 Agosto 2024

Abstract: Il contributo esamina lo stato dell'arte e le prospettive in materia di concessioni autostradali in Italia. Queste ultime hanno tradizionalmente rappresentato gli strumenti fondamentali per la costruzione, gestione e manutenzione delle reti italiane di trasporto su gomma, e la loro analisi permette di intercettare molteplici questioni di interesse con riguardo alle politiche imprenditoriali, di regolazione e di finanza pubblica del paese. Il lavoro evidenzia le fasi più importanti nell'evoluzione del regime normativo, ricostruisce i tratti essenziali del sistema attuale e conclude concentrandosi sulle criticità e le prospettive evolutive.

This paper investigates the current state and future prospects of highway concessions in Italy. Historically, these concessions have served as the primary mechanism for constructing, managing, and maintaining Italy's transportation networks, and their analysis offers insights into critical issues related to Italy's entrepreneurial, regulatory, and public finance policies. The study delineates the most significant stages in the evolution of the regulatory regime, outlines the key characteristics of the existing system, and concludes by addressing the critical challenges and prospective changes.

Sommario: 1. Introduzione. - 2. L'evoluzione del sistema. - 3. La disciplina attuale. - 4. Criticità e prospettive di riforma.

1. Introduzione

In assenza di una disciplina armonizzata a livello europeo, gli Stati membri hanno sperimentato vari regimi giuridici per la costruzione e gestione delle autostrade¹. Tutt'oggi ne coesistono molteplici nel territorio dell'Unione Europea (UE).

* Assegnista di ricerca presso l'Università Luiss Guido Carli di Roma. Contributo sottoposto a double blind peer review.

¹ Difatti, «il settore autostradale è solo lambito dall'ordinamento europeo che non si è mai proposto di armonizzarne il regime giuridico» così, L. SALTARI e A. TONETTI, *Origini e trasformazioni della disciplina delle autostrade in Italia*, in L. Saltari e A. Tonetti (a cura di), *Il regime giuridico delle autostrade. In Italia*,



In alcuni paesi, lo Stato procede direttamente alla costruzione (oggi più che altro manutenzione e potenziamento) e gestione delle autostrade. In questi casi, i costi sono tendenzialmente a carico dell'erario e l'accesso alle reti è libero (con l'inconveniente di far venire meno il legame tra tributi pagati e uso dei servizi)². In altri ordinamenti, lo Stato si rivolge al mercato, ricorrendo all'istituto della concessione³: la costruzione e gestione delle tratte è affidata a un soggetto esterno⁴ che, a tutela della concorrenza, va individuato con procedure di evidenza pubblica⁵. Il concessionario si fa carico dei costi sottesi allo svolgimento dell'attività a fronte del diritto di remunerarsi con le entrate che ne derivano, rappresentate in via principale dai pedaggi a carico degli automobilisti. In questo modo, i costi tendono a ricadere sui soli utenti⁶, e il rendimento della concessione

in Europa e nelle principali esperienze straniere, Giuffrè, Milano, 2017, p. 14. Per l'influenza del diritto dell'UE sull'intervento nazionale in materia di infrastrutture, S. SCREPANTI, *L'intervento pubblico per il sostegno, la promozione e il rilancio degli investimenti in infrastrutture e opere pubbliche*, in F. Bassanini, G. Napolitano, e L. Torchia (a cura di), *Lo Stato promotore: come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Il Mulino, Bologna, 2021, pp. 63 ss.

² «La soluzione dell'accesso gratuito ignora che le autostrade non sono un "pasto gratis": qualsiasi sistema di finanziamento, dal ricorso alla tassazione generale ai pedaggi, alla fine ricade sui cittadini, con effetti distributivi molto diversi ma tanto più iniqui quanto più ci si allontani dal pieno rispetto dello *user pay principle*» (Rapporto OXERA, *La regolazione delle autostrade: caso italiano e confronto internazionale*, 2019, p. 9).

³ In Italia, la prima definizione legislativa di concessione risale alla l. 11 febbraio 1994, n. 109, in recepimento di quella della direttiva 89/440/CEE; oggi la nozione è definita dall'art. 2, comma 1, lett. c) dell'allegato I.1. del codice dei contratti, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36. Sull'istituto, tra gli altri: M. D'ALBERTI, *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Jovene, Napoli, 1981 e B. TONOLETTI, *Beni pubblici e concessioni*, Cedam, Padova, 2008.

⁴ Così delineata, la concessione autostradale risulta un ibrido tra quella di lavori e quella di servizi: il suo oggetto non collima pienamente né con l'una né con l'altra, consistendo tanto nell'affidamento di lavori per la costruzione di opere quanto nella successiva gestione del servizio di trasporto. Tra gli altri, L. SALTARI, *Le concessioni autostradali: un paradigma autonomo?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2020, 4, pp. 1127-1149, p. 1129.

⁵ Cfr. la direttiva 2014/23/UE, che stabilisce che nel rinnovo delle concessioni scadute e nell'attribuzione di quelle nuove vadano osservate modalità che garantiscano la concorrenza. Si tratta di una regola che è stata a lungo assente nel diritto dell'UE, intervenuto invece in modo minuzioso rispetto alle gare per l'assegnazione dei contratti di appalto. La Corte di giustizia aveva comunque ricavato dai principi ispiratori del diritto europeo alcune norme che hanno assicurato, sia pure ad un livello minimo, trasparenza e non discriminazione anche nelle procedure di affidamento delle concessioni (F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 57 e 58).

⁶ Il finanziamento tramite pedaggio non ha solo il merito di far pagare il servizio direttamente a chi lo utilizza. Garantisce anche che l'utente riceva un beneficio dall'uso dell'infrastruttura superiore al prezzo, visto che altrimenti sceglierebbe di non avvalersene (G.M. GROS-PIETRO, *Autostrade: meglio pubbliche o private?*, in *L'industria*, 2006, 3). Un ulteriore vantaggio del pedaggio, rispetto a un incremento dell'imposta sui carburanti, è che «il provento dei pedaggi può essere legato al finanziamento delle autostrade grazie al vincolo contrattuale della concessione. Il pedaggio può quindi essere visto come



dipende dalle previsioni sui volumi di traffico: se sovrastimato si incorre in una perdita, altrimenti si ottiene un guadagno⁷. Al termine della concessione, l'infrastruttura dovrebbe tornare senza oneri nella disponibilità dello Stato, che ne rimane sempre proprietario. Il ricorso alla gestione indiretta è quindi funzionale a che l'approntamento delle autostrade sia realizzato senza l'esborso di denaro pubblico e beneficiando di competenze tecnico-industriali private.

In sintesi, la responsabilità pubblica di fornitura del servizio autostradale non ne implica necessariamente la pubblica realizzazione: lo Stato può costruire e gestire le autostrade in via diretta o tramite un terzo. Quest'ultimo va però sottoposto a un'azione pubblica di direzione, controllo e regolamentazione, che è indispensabile nei servizi autostradali. Rispetto a questi, infatti, «la concorrenza si può esplicitare prevalentemente nella fase di ottenimento delle nuove concessioni o del rinnovo di quelle esistenti»⁸. Nella fase di svolgimento del rapporto, invece, il concessionario è in una situazione di sostanziale monopolio, gestendo un servizio dalla domanda rigida perché difficilmente sostituibile con servizi alternativi⁹. È quindi imprescindibile limitare la discrezionalità dell'operatore nella determinazione delle condizioni relative all'offerta delle reti di sua competenza, in particolare rispetto all'entità delle tariffe di pedaggio e al loro adeguamento nel corso del tempo, evitando che abusi del suo potere di mercato¹⁰. Altrettanto importante è limitare la durata del rapporto al tempo necessario perché il concessionario recuperi gli

un'imposta di scopo che pone il gettito al riparto da pressioni politiche per destinarlo ad altri scopi» (G. RAGAZZI, *I signori delle Autostrade*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 17).

⁷ Difatti, la remunerazione non è garantita dall'amministrazione ma è soggetta all'aleatorietà del mercato di riferimento: il concessionario (a differenza dell'appaltatore) è titolare del rischio operativo dato dall'incertezza di un ritorno economico.

⁸ AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO (AGCM), segnalazione del 4 luglio 2008, nota n. 2, p. 2.

⁹ La situazione di monopolio è di ordine naturale, data cioè dalle caratteristiche oggettive dell'attività, che ne rendono conveniente lo svolgimento da parte di un singolo soggetto in quanto presuppongo la disponibilità di infrastrutture che sarebbe estremamente oneroso duplicare. Questa circostanza dipende sia da ragioni fisiche e ambientali, come le difficoltà del territorio a sopportare nuovi consumi di spazio e risorse, che da ragioni economiche; difatti, l'esistenza di elevati costi fissi e di rendimenti di scala crescenti nell'attività di costruzione e gestione delle reti comporta che i costi complessivi per l'industria sono minimizzati quando l'attività è integrata in un'unica impresa. Il monopolio è inoltre di ordine legale, ovvero dato dal fatto che lo Stato riserva ad un unico operatore il diritto-dovere di realizzare e gestire una parte della rete, escludendo dall'attività gli altri soggetti in potenza interessati.

¹⁰ Per un approfondimento sulla regolazione del settore, G. COCO e M. PONTI, *Riflessioni per una riforma della regolazione nel settore autostradale*, in C. De Vincenti e A. Vigneri (a cura di) *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, Il Mulino, Bologna, 2006 e P. V. RAMETTA, *Le reti autostradali a pedaggio intrappolate tra fallimenti del mercato, politica economica e regolazione*, in A. Biancardi (a cura di), *L'eccezione e la regola: tariffe, contratti e infrastrutture*, Il Mulino, Bologna, 2010.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

investimenti e ottenga un ritorno sul capitale, evitando di precludere troppo a lungo l'accesso al mercato di nuovi operatori e compromettere così ricambi di gestione¹¹.

La diversità di modelli possibili, sia rispetto alla gestione che ai sistemi di finanziamento, si riscontra anche all'interno di un unico ordinamento. Nella realtà, infatti, «si dà spesso luogo a situazioni miste in cui coesistono più regimi o loro ibridazioni»¹². È il caso dell'Italia, dove le autostrade, che si estendono per circa 6.942 km, non sono soggette a un regime unitario. Lo Stato gestisce tramite l'ANAS¹³ circa il 13% delle tratte, situate principalmente in aree inidonee a garantire adeguati ritorni economici, o in ragione dei volumi di traffico o delle condizioni di reddito di riferimento¹⁴. Il restante 87% della rete è affidato a concessionari, sia pubblici che privati. Due grandi operatori coprono gran parte del mercato: 2.870 km sono in concessione alla società Autostrade per l'Italia (ASPI), fino a poco tempo fa riconducibile al gruppo privato Atlantia e oggi controllata da un veicolo di investimento che ha come maggiore azionista una società a controllo maggioritario pubblico, Cassa depositi e prestiti (CDP); 1.394 km sono gestiti dal gruppo privato Gavio, cui sono riconducibili diversi concessionari. I restanti 1.600 km in concessione sono gestiti da società controllate da enti pubblici locali e da alcuni operatori minori¹⁵.

Ferma la pluralità di modelli adottati, la differenza di estensione tra la rete gestita in modo diretto e quella affidata a terzi testimonia una decisa preferenza dell'Italia per il modello concessorio. Le concessioni rappresentano quindi uno strumento fondamentale per assicurare la mobilità di merci e persone sulle autostrade italiane, e la loro analisi permette di intercettare molteplici questioni che attengono alle politiche economiche, regolatorie e di finanza pubblica del paese. Il presente contributo si concentra sullo stato dell'arte e sulle prospettive in materia. È organizzato in tre paragrafi: il primo riguarda l'evoluzione

¹¹ Per questo è ragionevole stabilire una lunga durata per le concessioni che prevedono nuovi lavori e ingenti investimenti, e non anche per quelle relative alla gestione e manutenzione di autostrade costruite da tempo. Sul tema, A. BOITANI e M. PONTI, *Infrastrutture e politica dei trasporti*, in *Il Mulino*, 2006, 1.

¹² L. SALTARI, *Un quadro di insieme e spunti per il rilancio del settore in Italia*, in L. Saltari e A. Tonetti (a cura di), *Il regime giuridico delle autostrade*, p. 301. Per i modelli di gestione e finanziamento concretamente adottati nei diversi paesi, cfr. le tavole n. 1 e n. 2 riportate in F. TUCCI, *La gestione delle autostrade: un confronto europeo*, in *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 2020, pp. 4 e 5.

¹³ Società per azioni il cui capitale è stato detenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) fino al 2018, anno in cui è passata sotto il controllo del gruppo ferrovie dello Stato, conservando però sotto diversi aspetti natura pubblicistica. Per la storia dell'ANAS e un suo inquadramento giuridico, A. SALVATO, *L'Anas tra privatizzazione sostanziale e gestione pubblica delle autostrade*, in *Munus*, 2019, 1, pp. 111 ss.

¹⁴ Lo Stato tende infatti a sostituirsi al mercato quando è improbabile attivare concessioni in equilibrio.

¹⁵ Per questi dati, pp. 24 e 25 della relazione della Commissione di studio per l'individuazione di modalità di aggiornamento e di revisione del sistema delle concessioni autostradali, nominata dal Ministero delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili (MIMS) a gennaio 2022 e presieduta dal prof. B.G. Mattarella.



del relativo regime normativo; il secondo si concentra brevemente sui tratti essenziali del sistema attuale; il terzo conclude focalizzandosi sulle criticità e le prospettive di riforma.

2. L'evoluzione del sistema

La concessione ha rappresentato fin dalle origini l'istituto su cui poggia il comparto autostradale e la sua centralità è rimasta costante. Le relative modalità di applicazione hanno registrato però "rilevanti fratture"¹⁶ nel corso del tempo, determinate dall'evoluzione dei modi di intervento dello Stato nell'economia, che anche nel settore delle autostrade ha assunto i diversi ruoli di finanziatore, imprenditore e regolatore¹⁷. È possibile individuare alcune fasi principali nell'evoluzione storica del sistema.

L'Italia è il primo paese europeo in cui sono costruite strade riservate alle automobili, per questo chiamate autostrade¹⁸. Risalgono agli anni Venti del XX secolo e sono il frutto di iniziative di imprenditori privati¹⁹, che le realizzano in applicazione del modello concessorio, mutuato dal settore ferroviario²⁰. L'istituto della concessione appare infatti vantaggioso per entrambe le parti: lo Stato soddisfa l'esigenza di predisporre infrastrutture di trasporto usando capitali e competenze esterni, e il privato acquisisce una prospettiva di guadagno dalla riscossione dei pedaggi, nonché la possibilità di gestire un'attività economica servendosi dello Stato. Alla qualificazione delle autostrade come opere di pubblica utilità consegue infatti il conferimento di alcuni poteri pubblicistici in capo al concessionario (per esempio, può acquistare tramite espropriazione la

¹⁶ L. SALTARI e A. TONETTI, *Origine e trasformazioni*, p. 13, da cui sono riprese molte delle informazioni sull'evoluzioni del sistema e cui si rimanda per una ricostruzione approfondita delle diverse fasi.

¹⁷ Sullo Stato finanziatore, D. SERRANI, *Lo Stato finanziatore*, Franco Angeli, Milano, 1971; sullo Stato imprenditore, S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2021; sullo Stato regolatore, A. LA SPINA e G. MAJONE, *Lo Stato regolatore. Verso una nuova forma di stato: caratteristiche, inconvenienti e vantaggi delle inarrestabili "authorities"*, Il Mulino, Bologna, 2000.

¹⁸ A riguardo non vi è però unanimità: secondo diverse fonti il primato spetterebbe alla Avus, autostrada realizzata a Berlino nel 1921. Sull'autostrada come bene: M. RAGOZZINO, *Strade ed autostrade*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma, 1993; L. ORUSA, *Strade e autostrade*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino 1999; S. AMOROSINO, *I beni autostradali*, in AA.VV. *Titolarità pubblica e regolazione dei beni – Annuario 2003 dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2004.

¹⁹ La prima, ultimata nel 1925 e che collega Milano ai laghi lombardi, è costruita su iniziativa dell'ingegnere Piero Pluricelli. Seguono la Milano-Bergamo nel 1927, la Milano-Torino nel 1932, la Napoli-Pompei nel 1929 e la Firenze-Lucca-Viareggio nel 1933. Costituisce un caso a parte l'Autocamionale Genova-Serravalle Scrivia, costruita e gestita direttamente dallo Stato, ma comunque sottoposta a pedaggio (L. SALTARI e A. TONETTI, *Origine e trasformazioni*, p. 24).

²⁰ Il ricorso alle concessioni nel settore ferroviario risale infatti alla seconda metà del XIX secolo.



disponibilità del suolo su cui realizzare l'opera). Gli sono inoltre riconosciute garanzie finanziarie per accedere più facilmente al credito e al risparmio²¹.

Nel corso degli anni Trenta, data la contrazione del settore automobilistico, le previsioni dei volumi di traffico si rivelano ottimistiche e i concessionari non riescono a remunerare gli investimenti effettuati²². Con un certo ritardo rispetto ai tempi della vicenda delle concessioni ferroviarie, anche nel settore autostradale lo Stato reagisce all'esperienza fallimentare delle concessionarie private²³. Interviene prima al salvataggio dei concessionari e poi alla loro sostituzione con organi pubblici; si assiste, infatti, alla nazionalizzazione del comparto con il conferimento della gestione delle reti all'Azienda autonoma statale della strada (AASS), poi sostituita dall'Azienda nazionale autonoma delle strade statali (ANAS)²⁴.

Su spinta del boom economico e dell'avvio del fenomeno della motorizzazione di massa, cui contribuisce anche l'immissione nel mercato della Fiat 600, nel corso degli anni Sessanta e Settanta viene costruita la parte preponderante delle autostrade²⁵. Il quadro normativo è delineato dalle leggi "Romita" del 1955²⁶ e "Zaccagnini" del 1961²⁷.

La prima, pur prevedendo che lo Stato possa procedere in modo diretto alla costruzione e gestione delle reti²⁸, conferma la centralità del modello concessorio, con una novità: le concessioni vanno affidate preferibilmente a enti di diritto pubblico o società da essi costituite²⁹. Difatti, la seconda generazione di autostrade è costruita soprattutto da società a partecipazione pubblica, che in quanto strumenti operativi dello Stato contribuiscono all'infrastrutturazione del paese. L'operatore più importante è la Società Autostrade concessioni e costruzioni, costituita nel 1950 dall'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI). Gli viene affidata la realizzazione dell'Autostrada del Sole, che contribuisce

²¹ Per un approfondimento su questa prima fase della storia delle concessioni autostradali, L. BORTOLOTTI, *Origini e primordi della rete autostradale in Italia, 1923-1933*, in *Storia urbana*, 59, 1992.

²² L'evoluzione del traffico sulle prime autostrade è inferiore alle aspettative sia in ragione dei progressivi miglioramenti apportati alla viabilità ordinaria che degli effetti della grande crisi. Il quadro già precario del traffico autostradale si aggrava nel 1935, quanto è limitato il commercio della benzina in ragione delle sanzioni che sopraggiungono a seguito all'aggressione dell'Etiopia. Tra gli altri, G. LIVINI (a cura di) *1924-1935: Le autostrade della prima generazione*, Autostrade Serravalle-Milano-Ponte Chiasso, Milano, 1984.

²³ Anche nel settore ferroviario, il modello privatistico si rivela infatti fallimentare, circostanza che porta lo Stato a riscattare le concessioni e assumere l'esercizio diretto delle linee (l. 22 aprile 1905, n. 137 e l. 15 luglio del 1906, n. 383).

²⁴ Decreto del 27 giugno 1946.

²⁵ L. SALTARI e A. TONETTI, *Origini e trasformazioni*, p. 30.

²⁶ L. 21 maggio 1955, n. 463.

²⁷ L. 24 luglio 1961, n. 729.

²⁸ Art. 1 della l. 463/1955. Tra i casi di costruzione e gestione diretta vi è l'autostrada Salerno-Reggio Calabria (A. IOZZI, *La riforma della regolamentazione del settore autostradale*, in *Economia Pubblica*, 2002, 4, pp. 71-93., p. 73).

²⁹ Art. 3, quarto comma, della l. 463/1955.



all'unificazione del paese migliorandone in modo significativo i collegamenti infrastrutturali tra nord e sud³⁰.

Per incentivare le costruzioni, la legge Romita prevede contributi statali a favore dei concessionari³¹; allo stesso tempo, impone una parziale devoluzione all'erario delle loro entrate nell'eventualità di un aumento dei volumi di traffico superiore al previsto³². In questo modo, lo Stato partecipa al rischio contribuendo a parte dei costi di costruzione, che ha però la prospettiva di recuperare qualora il traffico cresca più di quanto preventivato.

La successiva legge Zaccagnini è ispirata all'assunzione di un ruolo più centrale dello Stato³³ e accentua il conio pubblicistico del comparto³⁴. Valorizza il ruolo della società controllata dall'IRI³⁵ e, pur prevedendo che la costruzione e l'esercizio delle reti possano concedersi "ad enti pubblici o privati"³⁶, nei fatti conferma la preferenza per l'attribuzione a controllate da enti locali attraverso contributi e misure fiscali³⁷. La nuova legge porta inoltre «a una progressiva deresponsabilizzazione delle concessionarie rispetto ai risultati finanziari della loro gestione»³⁸. Per esempio, prevede la garanzia sussidiaria dello Stato fino al 50% del costo di ogni opera per i debiti contratti dalle società a prevalente capitale pubblico³⁹.

Successivamente sono previste ulteriori misure a sostegno dei concessionari pubblici: incapaci di far fronte agli aumenti dei costi dovuti alla crisi energetica, essi si trovano in

³⁰ Convenzione del 4 aprile del 1956, la cui durata è prolungata fino al 2003 (art. 4 della l. 28 marzo 1968, n. 385) e poi ancora fino al 2018 (art. 13, comma 2, della l. 12 agosto 1982, n. 531). In materia, E. MENDUNI, *L'Autostrada del sole*, Il Mulino, Bologna, 1999.

³¹ Ai sensi dell'art. 3, primo comma, della l. 463/1955, non possono essere superiori al 40% dei costi considerati ammissibili di ciascuna tratta. Nei fatti, sono erogati nella misura del 20-30% (G. RAGAZZI, *Politiche per la regolamentazione*, in *Economia Pubblica*, 2004, pp. 6-33).

³² Art. 3, terzo comma, della l. 463/1955.

³³ G. RAGAZZI, *Politiche per la regolamentazione*, p. 13.

³⁴ C. ACOCELLA, *Ancora sulla tensione tra pubblico e privato: il caso della realizzazione e gestione delle opere infrastrutturali nel comparto autostradale*, in *Federalismi*, 2018, 3, p. 12.

³⁵ Artt. 16-20 della l. 729/1961. Difatti, la legge Zaccagnini rende Autostrade una concessionaria "di rete": le affida le tratte realizzate dall'ANAS e in cambio le chiede di costruire l'Adriatica (A14), la Napoli-Canosa (A16) e la Caserta-Salerno (A30). Le si consente così di compensare la gestione dei segmenti più ricchi e di quelli in perdita tramite l'applicazione di sussidi incrociati. Cfr. M. D'ANTONI, *Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade*, in R. Artoni, *Storia dell'IRI. Crisi e privatizzazione*, pp. 388-449.

³⁶ Art. 2, primo comma, della l. 729/1961.

³⁷ C. ACOCELLA, *Ancora sulla tensione tra pubblico e privato*, p. 12. Tant'è che a fine 1976, la rete a pedaggio risulterà gestita per più della metà della sua estensione dalla controllata dell'IRI, per il 41,5% da concessionarie a prevalente capitale pubblico locale, numerose e mediamente piccole, e solo per il 6,5% da concessionarie private.

³⁸ G. RAGAZZI, *Politiche per la regolamentazione*, p. 13.

³⁹ Art. 3, ultimo comma, della l. 729/1961.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

una difficile situazione economica⁴⁰. Sono stabilite nuove tariffe e il prolungamento dei periodi concessori⁴¹, ed è istituito il Fondo centrale di garanzia per le autostrade⁴², che si sostituisce agli operatori nei pagamenti di quote interessi e capitali agli istituti di credito con cui si siano indebitati⁴³. Anche per effetto della sopraggiunta crisi petrolifera, gli interventi non risolvono il mercato. Considerata l'onerosità generale del settore, nel 1975 è disposto un blocco alle nuove costruzioni⁴⁴. A partire da questo momento, la realizzazione di nuove autostrade è in sostanza interrotta⁴⁵; i limitati casi di ampliamento della rete sono disposti da leggi speciali, connesse alla gestione di eventi straordinari come i Mondiali di calcio⁴⁶.

Negli anni Novanta, data l'esigenza di contenere il debito pubblico e di drenare nuove risorse, anche ai fini dell'ingresso nell'Eurozona, si avvia la stagione delle privatizzazioni⁴⁷. I casi di gestione pubblica diretta tramite l'ANAS restano fermi, mentre in quelli di affidamento a terzi, a concessionari pubblici si sostituiscono soggetti privati. La natura dell'attività è rivista: la costruzione e gestione delle reti non sono più finalizzate all'equilibrio economico-finanziario; ormai imprenditori a pieno titolo, i concessionari possono lucrare, e all'obbligo di restituire allo Stato gli eventuali extra-profitti ottenuti

⁴⁰ C. ACOCELLA, *Ancora sulla tensione tra pubblico e privato*, p. 13. Il discorso riguarda i concessionari pubblici non appartenenti al gruppo IRI, le cui gestioni si rivelarono invece più efficienti ed oculate.

⁴¹ L. n. 20 aprile del 1971, n. 287.

⁴² Istituito dall'art. 6 della l. 28 marzo 1968, n. 382, e poi soppresso dall'art. 1, comma 1025, della l. 27 dicembre 2006, n. 296.

⁴³ I concessionari devono rimborsare il Fondo nella misura in cui sono disponibili risorse derivanti dalla gestione, e solo a partire dal 1983 è previsto il pagamento di interessi sugli importi da restituire. Molti operatori si rifiutano di realizzare i pagamenti in ragione del mancato adeguamento delle tariffe, e il tema diventa parte del contenzioso affrontato in occasione dei rinnovi delle concessioni alla fine degli anni Novanta. Cfr. G. RAGAZZI, *I signori delle Autostrade*, pp. 32 e 33, e la nota n. 54 di questo contributo.

⁴⁴ Art. 18-bis del d.l. 13 agosto 1975, n. 376, convertito con modificazioni dalla l. 16 ottobre 1975, n. 492.

⁴⁵ Di conseguenza, la rete autostradale italiana, che agli inizi degli anni Settanta risulta tra le più moderne e avanzate d'Europa, nel tempo perde terreno nel confronto internazionale. Secondo dati Eurostat, dal 1970 ai primi anni 2000, la rete autostradale spagnola aumenta di 31 volte rispetto alla dotazione iniziale, quella francese di 7 volte, e quella tedesca di poco più di 2 volte. In Italia, invece, tra il 1970 e gli anni attuali la crescita della rete è di circa una volta e mezza rispetto alla dotazione iniziale (BANCA D'ITALIA, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, in *Workshops and Conferences series*, 2011, 7, p. 134).

⁴⁶ M. LUPI, *Il sistema autostradale in concessione e regolamentazione del sistema tariffario*, Audizione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti alla Camera dei deputati del 22 gennaio 2014, p. 4.

⁴⁷ Art. 10, commi 3-8, della l. 24 dicembre 1993 n. 537. Come notato, la scelta di procedere alla privatizzazione è peraltro coerente con la circostanza che la gestione delle autostrade risulta adesso alla portata di operatori di mercato. La rete è ormai definita e il traffico non solo può sostenerne i costi di esercizio e il ricupero degli investimenti, ma anche finanziarne l'ulteriore sviluppo. Cfr. G.M. GROSPIETRO, *Autostrade: meglio pubbliche o private?*



dalla riscossione dei pedaggi si sostituisce quello di versargli un canone come contropartita per gli affidamenti⁴⁸.

L'assetto di mercato che si delinea al termine del processo di smobilizzo delle partecipazioni pubbliche si caratterizza per la presenza di due grandi operatori: ASPI e Gavio. La prima conquista la parte preponderante della rete tra il 1999 e il 2002, acquisendo in blocco le concessioni a capo della società dell'IRI⁴⁹, che non vengono frazionate in più tratte⁵⁰. La crescita di Gavio è invece il frutto di un processo graduale, dato dalla progressiva acquisizione di molteplici tratte prima di competenza di numerosi concessionari pubblici controllati da enti locali.

Le premesse di molte delle criticità del settore che emergeranno negli anni successivi e di cui oggi ancora si discute si costituiscono in questo momento⁵¹. La debolezza dell'assetto scaturito dalla privatizzazione dipende innanzitutto dalla mancata predisposizione di un quadro regolatorio adeguato. A differenza di quanto avvenuto nei settori dell'energia e delle telecomunicazioni, nel comparto dei trasporti al venire meno dello Stato imprenditore non si accompagna un rapido sviluppo di uno Stato regolatore⁵².

⁴⁸ Art. 10, comma 3, della l. 537/1993.

⁴⁹ La privatizzazione della società Autostrade avviene a fine 1999. Il 30% del capitale è ceduto alla società Schemaventotto, disposta a pagare una maggiorazione del 5% del prezzo, mentre le altre azioni sono collocate sul mercato con un'offerta pubblica di vendita presso piccoli risparmiatori e investitori istituzionali. La definizione dell'assetto proprietario si completa nel 2002, quando Schemaventotto, attraverso la controllata Newco28, lancia un'offerta pubblica di acquisto volontaria totalitaria, giungendo a un controllo superiore all'80% del capitale della società. All'operazione di acquisto segue una ristrutturazione del gruppo, per cui Newco28 incorpora Autostrade e ne acquisisce la denominazione. Successivamente, l'intera attività di Autostrade è conferita alla neocostituita ASPI, controllata dal gruppo Atlantia.

⁵⁰ Questa circostanza è oggetto di critiche anche perché lesiva di forme di concorrenza comparata: compromette la possibilità di operare dei confronti tra costi e *best practice* dei diversi operatori che gestiscono tratte similari. Sul tema, L. BENFRATELLO, A. IOZZI e P. VALBONESI, *Autostrade*, in *Rivista di Politica Economica*, 2006 e A. PEZZOLI, *Gare e servizi pubblici: quali problemi per la concorrenza?*, in *Le virtù della concorrenza*.

⁵¹ Tra i tanti, C. ACOCELLA, *Ancora sulla tensione tra pubblico e privato*, p. 14. Per un approfondimento sulla privatizzazione di Autostrade e sui relativi problemi, M. D'ANTONI, *Privatizzazione e monopolio*; M. MUCCHETTI, *L'ultimo decennio, revisione di una liquidazione sommaria*, in F. Amatori (a cura di), *Storia dell'Iri. Crisi e privatizzazione 1990-2002*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 591 ss.; L. SALTARI e A. TONETTI, *Origini e trasformazioni*, p. 50 ss. Più in generale, sulla privatizzazione delle autostrade in Europa, D. ALBALATE, *The privatisation and Nationalisation of European Roads. Success and failure in Public-Private partnership*, Edward Elgar, Cheltenham, 2014.

⁵² Come notato da S. CASSESE, *La trasformazione dei servizi pubblici in Italia*, in *Economia pubblica*, 1996, n. 5, pp. 5-14, («Le privatizzazioni sono formalmente legate alla istituzione di autorità di settore, perché non si vuole che i monopoli pubblici divengano monopoli privati, con conseguenti danni per i consumatori», p. 11). Per un quadro di insieme sulle autorità amministrative indipendenti, tra i molti: M. D'ALBERTI, *Autorità indipendenti*, in *Enciclopedia giuridica*, IV, Roma, Treccani, 1995; F. MERUSI, *Democrazia e Autorità indipendenti*, Il Mulino, Bologna, 2000; M. CLARICH, *Autorità indipendenti*.



Anziché a un soggetto terzo, indipendente e dotato di competenze tecniche-specialistiche, il sistema regolatorio è rimesso al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE, oggi CIPESS)⁵³, peraltro in un contesto di incerta attribuzione delle competenze, destinato a generare controversie in sede di ridefinizione quinquennale delle tariffe. L'esigenza di un corpo autorevole e qualificato ad assicurare credibilità e stabilità alle politiche di regolazione è soddisfatta solo molti anni dopo, quando si conclude la "tormentata vicenda" dell'istituzione dell'Autorità di regolazione indipendente nel settore dei trasporti (ART)⁵⁴.

Ulteriori problematiche dipendono dalla mancanza di una visione politica di lungo termine; difatti, le privatizzazioni sono dominate dall'obiettivo quasi esclusivo di "fare cassa", mentre è attribuito un peso limitato all'esigenza di accrescere l'efficienza produttiva del sistema⁵⁵.

Bilancio e prospettive di un modello, Il Mulino, Bologna, 2005; E. BRUTI LIBERATI, *La regolazione indipendente dei mercati. Tecnica, politica e democrazia*, Giappichelli, Torino, 2019.

⁵³ Art. 11, comma 1, della l. 23 dicembre 1992, n. 498. Ai sensi del meccanismo di adeguamento tariffario introdotto dalla delibera CIPE n. 319/1996, il concessionario si fa in sostanza carico dei rischi, inclusi quelli legati al materializzarsi di un volume di traffico diverso dal previsto, e fruisce degli eventuali benefici connessi alla sua *performance* gestionale. Il CIPE adotta infatti un sistema ispirato alla c.d. regolazione incentivante, ideata per evitare le distorsioni della modalità tradizionale di regolazione di monopolisti privati, la c.d. regolazione da rendimento. La regolazione da rendimento fissa le tariffe per garantire in ogni periodo la copertura dei costi più un'adeguata remunerazione del capitale sulla base di un tasso di rendimento prefissato, e consente di chiedere revisioni ogni volta che ci siano scostamenti tra costi e ricavi. In questo modo, l'impresa non è incentivata a ridurre le proprie spese, il cui aumento si traduce sistematicamente in un aumento dei prezzi praticati. Nella regolamentazione incentivante (anche detta "price cap"), nel corso del periodo regolatorio le tariffe evolvono invece sulla base di formule meccaniche, che tengono conto anche del grado di produttività attesa dell'impresa, la quale beneficia di eventuali incrementi della propria efficienza. Per un approfondimento, tra gli altri: M. D'ANTONI, *Privatizzazione e monopolio*, M. CARASSITI e D. LANZI, *Regolamentazione "price cap" e problemi di efficienza*, in *L'industria*, 2000, pp. 289-326, e G. RAGAZZI, *Politiche per la regolamentazione*.

⁵⁴ Art. 37 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214. Su questa vicenda, A. TONETTI, *L'autorità di regolazione dei trasporti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 6, pp. 589-604. Evidenza come l'ART nasce in un contesto di forti resistenze: quelle della politica che non vuole rinunciare a importanti prerogative in ambiti connessi alla politica economica, industriale e sociale; quelle della burocrazia ministeriale che non intende perdere la propria influenza sull'elaborazione e sull'applicazione delle decisioni; quelle degli operatori, che da una politica accondiscendente e un'amministrazione debole sanno di poter trarre maggiori benefici; quelle, infine, di una parte della accademia, contraria a un'ulteriore proliferazione di autorità indipendenti.

⁵⁵ Tra i tanti, M. Sebastiani, che evidenzia come si sia trattato di un obiettivo «sacrosanto ma "sbilenco" allorché le operazioni hanno avuto per oggetto settori "strategici" per il paese» (M. SEBASTIANI, *Le concessioni autostradali*, in Società italiana di politica dei trasporti, *Le concessioni di infrastrutture nel settore dei trasporti. Fra fallimenti dello Stato e fallimenti del mercato*, Rapporto 2019, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2020, p. 48). Si veda anche G. RAGAZZI, *Politiche per la regolamentazione*, p. 17, e *IBIDEM I signori delle autostrade*, pp. 95 ss.



Per incrementare il prezzo di cessione delle sue partecipazioni, lo Stato garantisce ai privati prospettive di elevata redditività. Subito prima del lancio delle privatizzazioni «o addirittura, per adempiere a impegni non scritti, dopo che esse si erano realizzate»⁵⁶, sono prorogati, in mancanza di procedure di evidenza pubblica, tanto l'affidamento alla Società Autostrade che i rapporti con gli altri operatori⁵⁷. Oltre che con l'allungamento della durata delle concessioni, lo Stato offre ai privati la prospettiva di una remunerazione significativa attraverso le modalità scelte per l'adeguamento tariffario – idonee a permettere un aumento progressivo dei pedaggi⁵⁸. È per questo che secondo alcuni studi la cessione di Autostrade, più che la privatizzazione di una società, avrebbe rappresentato la vendita del flusso futuro di un'imposta, integrata dai pedaggi. Lo Stato avrebbe cioè anticipato nel prezzo di vendita di Autostrade i profitti futuri della società, ottenuti aumentando i costi degli utenti⁵⁹.

Un nuovo momento di cambiamento si ha nei primi anni 2000, quando il Governo si propone di realizzare una riforma incisiva per rispondere all'avvertita esigenza di tutelare maggiormente l'interesse pubblico⁶⁰. Un decreto-legge del 2006 impone modifiche ai

⁵⁶ M. SEBASTIANI, *Le concessioni autostradali*, p. 50. Cfr. l'art. 10 della l. 5 marzo 2001, n. 57.

⁵⁷ Nel caso di Autostrade, la proroga è disposta dalla convenzione del 1997 adottata tra ANAS e la Società, all'epoca ancora di proprietà dell'IRI, per una durata di venti anni (dal 2018 al 2038). Le altre concessioni sono estese in media di un periodo di 17,5 anni (V. VECCHI, *A regulatory disaster or a lack of skills?*, in *Public Management Review*, 2020, pp. 1147-1170, p. 1150). Questa scelta è giustificata dall'esigenza di permettere ai concessionari di finanziare nuovi investimenti e di risolvere il contenzioso pregresso con l'ANAS, relativo alle richieste di indennizzo per i mancati introiti dovuti al blocco delle tariffe disposto per contenere l'inflazione. Difatti, per superare i rilievi sulle proroghe avanzati dalla Corte dei conti, dall'AGCM e dalla Commissione Europea, viene adottato il d.m. lavori pubblici del 20 ottobre 1998 (c.d. direttiva Costa Ciampi), ai sensi del quale è possibile prorogare le concessioni, la cui scadenza non dovrebbe essere modificata, per risolvere contenziosi pregressi. Per i rilievi avverso le proroghe dei diversi organi di controllo, cfr. CORTE DEI CONTI, deliberazione 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G.

⁵⁸ In particolare, in aderenza alla delibera CIPE del 1996, la convenzione stipulata nel 1997 tra ANAS e Autostrade predispose un assetto particolarmente favorevole per il concessionario, non imponendogli riduzioni dei pedaggi a fronte di aumenti del traffico e prevedendo sviluppi di traffico modesti. Difatti, nel periodo 1997-1999 il traffico sulla rete gestita da Autostrade cresce del 7,5% anziché del 3,5% previsto, mentre tra il 1997 e il 2005 si registra una crescita del 24,6% invece che del 12,6% (M. D'ANTONI, *Privatizzazione e monopolio*). Anche per le convenzioni delle altre concessionarie «le stime di traffico dei piani economico-finanziari risultarono caratterizzate da previsioni di crescita modesta o nulla, e, quindi, sempre inferiori al traffico» (CORTE DEI CONTI, deliberazione 18 dicembre 2019, p. 70).

⁵⁹ Tra gli altri, G. RAGAZZI, *I signori delle autostrade*, pp. 100 e 101, IBIDEM, *Autostrade: meglio pubbliche o private?*, in *L'industria*, 2006, 3, p. 50s ss. e M. D'ANTONI, *Privatizzazione e monopolio*, p. 420.

⁶⁰ Emblematico, a riguardo, l'annuncio dell'allora ministro delle infrastrutture, Antonio Di Pietro, che parlando delle concessionarie afferma: "la cuccagna è finita". Per le diverse denunce circa i limiti del sistema di allora, si vedano: la relazione finale dell'indagine conoscitiva sullo stato e sulle prospettive di sviluppo del settore autostradale della Camera dei deputati dell'11 gennaio 2006, la segnalazione trasmessa al Parlamento dall'Agcm e dall'Avlp il 28 marzo 2006 e le ulteriori segnalazioni dell'Avlp al Parlamento



contratti di concessione in essere tramite l'introduzione del modello di "Convenzione Unica", da stipulare tra il concedente (allora l'ANAS) e ogni concessionario allo scadere dei piani economico-finanziari o comunque entro un anno dall'entrata in vigore del decreto; ciò a pena dell'estinzione dei rapporti e di un'assunzione da parte dell'ANAS delle relative attività fino alla loro messa in gara⁶¹. Tra gli obiettivi delle nuove regole, consentire un adeguamento delle tariffe solo a fronte della realizzazione degli investimenti concordati, nonché introdurre nuovi obblighi in capo ai concessionari e rafforzare i poteri pubblici di ispezione e sanzione.

La portata della riforma è ridimensionata sia dalla legge di conversione del decreto⁶² che da una serie di passaggi successivi⁶³. Difatti, sotto la pressione dei concessionari, che denunciano la violazione del principio *pacta sunt servanda* alla base del legittimo affidamento degli operatori economici, e nelle maglie di due procedure di infrazione⁶⁴, le nuove regole vengono progressivamente riviste⁶⁵. La riforma è definitivamente "annientata"⁶⁶ nel giugno 2008, quando sono approvati *ex lege* tutti gli schemi di convenzione già sottoscritti dall'ANAS con le concessionarie – «pur in assenza della conoscenza del loro numero e degli elementi utili a valutare i rischi e le condizioni gravanti sulla parte pubblica per la loro convalida»⁶⁷. Sono così aggirati l'*iter* istruttorio previsto e, quindi, il vaglio di diversi organi pubblici di principio chiamati ad esprimersi⁶⁸,

e al Governo dell'8 giugno 2006 e del 19 ottobre 2006. Per una loro analisi, L. SALTARI e A. TONETTI, *Origine e trasformazioni*, p. 63.

⁶¹ Art. 2, comma 82 ss., del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262.

⁶² L. 24 novembre 2006, n. 286.

⁶³ Tra questi, la l. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007).

⁶⁴ L'intervento della Commissione dipende anche dal fatto che con la riforma del 2006 il Governo italiano pone "ostacoli ingiustificati" alla fusione di Autostrade nella società spagnola Abertis, parte di un gruppo attivo nel settore delle costruzioni. Difatti, la rivisitazione del sistema delle concessioni dipende anche dalla volontà di impedire questa operazione, su cui sono pertanto calibrate alcune delle nuove regole, come quella relativa alla limitazione all'esercizio dei diritti di voto dei soci attivi nel settore delle costruzioni. Sul tema, A. MARI, *La trasformazione societaria di Autostrade S.p.A.*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2007, 1, p. 77 ss., L. SALTARI e A. TONETTI, *Origini e trasformazioni*, pp. 66. ss. e C. SCARPA, *Lo strano caso di Autostrade-Abertis. Una Love story dal finale aperto*, in *Mercato concorrenza regole*, 2007, 1.

⁶⁵ Anche la regolazione economica di settore viene attenuata. Molte delle norme della l. 286/2006 erano state recepite nella delibera CIPE 1/2007, che prevedeva per tutti i concessionari un nuovo meccanismo di remunerazione tariffaria basato sul *Regulatory asset Base (Rab)*. Di fronte al rischio che quest'ultima venga considerata lesiva dei diritti acquisiti in base alle convezioni in essere, il CIPE adotta la nuova delibera 39/2007, che permette ai concessionari di scegliere tra l'adozione del sistema *Rab* e il mantenimento di quello del *price cap*. Cfr. G. RAGAZZI, *I signori delle autostrade*.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 8.

⁶⁷ CORTE DEI CONTI, deliberazione 18 dicembre 2019, p. 37.

⁶⁸ Cfr. art. *duodecies*, comma 2, del d.l. 8 aprile 2008, n. 59, come modificato dalla l. di conversione 6 giugno 2008, n. 101. Alcune convenzioni superano il vaglio del NARS e del CIPE senza però completare l'*iter* istruttorio, comprensivo del passaggio alle Camere, del decreto del Ministro delle infrastrutture di



posticipando a un futuro indefinito la riforma del settore. Oltretutto, a dispetto della volontà di uniformare i rapporti, lo stratificarsi di diversi interventi normativi comporta la coesistenza di sei regimi tariffari generali e di tre regimi specifici⁶⁹, dando luogo a una certa opacità regolamentare e a difficoltà interpretative tanto per l'amministrazione che per gli operatori.

Un nuovo capitolo si apre il 14 agosto 2018: a seguito del crollo del ponte Morandi di Genova, il tema delle concessioni autostradali entra con prepotenza nel dibattito pubblico, portando con sé una marcata diffidenza verso i concessionari privati⁷⁰. Ne segue l'adozione a stretto giro di diverse misure, espressione tanto di un'azione di sistema capace di incidere sulla fisionomia del quadro regolatorio generale che di interventi mirati nei confronti di ASPI, la società concessionaria della tratta interessata dal crollo, oggetto di una ristrutturazione proprietaria⁷¹. L'intervento più significativo è l'estensione delle competenze della già citata ART⁷², chiamata a definire i criteri dei sistemi tariffari non più solo per le nuove concessioni ma anche per quelle esistenti. Si mira, così, ad assicurare maggior omogeneità e adeguatezza dell'assetto regolatorio⁷³. Successivamente, ulteriori interventi incidono sul quadro di riferimento. Nel 2024 è istituita una nuova società per la gestione delle autostrade statali in regime di concessione mediante affidamenti *in house*: Autostrade dello Stato, controllata dal MEF e soggetta a controllo analogo da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – MIT⁷⁴. La novità, motivata anche dalla

concerto con il MEF e della registrazione da parte della Corte dei Conti. Diversamente, la convenzione stipulata nel 2007 tra ANAS e ASPI si ferma al NARS, che esprime parere negativo. Cfr. L. SALTARI e A. TONETTI, *Origini e trasformazioni*, p. 68.

⁶⁹ Per una loro analisi, M. LUPI, *Il sistema autostradale*, pp. 52 ss.

⁷⁰ In materia, G. DEZIO, *Aspetti critici e possibili prospettive del sistema autostradale italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 2020.

⁷¹ Atlantia è chiamata a vendere le sue azioni in ASPI alla Holding Reti Autostradali, veicolo di investimento partecipato da CDP e dai due fondi internazionali Blackstone e Macquarie. Per una lettura critica della vicenda, C. SCARPA, *Si chiude il cerchio su Autostrade: dallo Stato al mercato – e ritorno*, in *Mercato concorrenza regole*, 2021, 3, pp. 533-550.

⁷² Art. 16 del d.l. 28 settembre 2018, n. 109 (c.d. decreto-legge Genova), convertito dalla l. 16 novembre 2018, n. 130. In materia, F. SPANICCIATI, *Il "decreto Genova" quale estremizzazione della deroga emergenziale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, 1.

⁷³ Tra le altre novità: l'istituzione dell'Agenzia Nazionale per la sicurezza delle ferrovie delle infrastrutture stradali e autostradali (art. 12 del d.l. Genova); la previsione che l'ANAS, in caso di revoca di una concessione a pedaggio, può subentrare nella gestione della tratta fino al completamento della gara per il nuovo affidamento (art. 35 del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162); e la definizione della nullità della clausola – riportata in alcuni degli schemi di Convenzione Unica adottati ex l. n. 296/2006 e s.m.i – che garantisce al concessionario un indennizzo in caso di estinzione anticipata della concessione, quale ne sia la ragione (art. 35 del d.l. 162/2019).

⁷⁴ Autostrade dello Stato è istituita dal dpcm 9 aprile 2024, ai sensi dell'art. 2, comma 2-*sexies*, del d.l. 10 settembre 2021, n. 121. Alla neoistituita società sono trasferite le funzioni e le attività relative alle autostrade statali a pedaggio attribuite all'ANAS, chiamata ora a concentrarsi sulla gestione di quelle non



volontà di dare impulso ad investimenti produttivi significativi, suggerisce un'evoluzione verso una maggior presenza pubblica nel comparto, rendendo importante monitorare gli sviluppi futuri del regime giuridico delle autostrade.

3. La disciplina attuale

Le concessioni autostradali sono disciplinate da molteplici fonti. Alcune hanno carattere generale e condizionano la materia in modo trasversale; è il caso del Codice dell'ambiente, del Testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità e del Codice dei contratti pubblici. Quest'ultimo incide sulla pianificazione e programmazione delle infrastrutture per lo sviluppo del paese, nonché sui modi di affidamento delle concessioni e sulla disciplina del relativo rapporto. In recepimento del diritto europeo, esso prevede che, fatta salva la possibilità di affidamenti *in house*, i concessionari sono individuati tramite procedure di evidenza pubblica⁷⁵; stabilisce inoltre i principi della titolarità di un rischio operativo in capo al concessionario⁷⁶, del divieto di proroga del rapporto⁷⁷ e della sua durata massima⁷⁸. Oltre che da normative di portata generale, le concessioni autostradali sono disciplinate da disposizioni *ad hoc*, contenute in interventi stratificati e disorganici, di cui è difficile ricostruire la complessiva coerenza⁷⁹.

I singoli rapporti sono regolati da atti convenzionali che, nonostante il tentativo di omogeneizzazione del 2006, presentano proprie peculiarità e specificità. Sono oggetto di revisioni periodiche, tanto ordinarie che straordinarie. Le prime incidono soprattutto sui profili economico-finanziari, rivisti ogni cinque anni per dare conto di condizioni macroeconomiche sopravvenute, nuove esigenze di investimento e variazioni dei parametri di regolazione. Sono invece esempi di aggiornamenti straordinari i c.d. atti aggiuntivi, che definiscono revisioni più o meno estese degli accordi e concorrono a stratificare le regole stimolando ulteriormente il contenzioso⁸⁰.

Le convenzioni regolano diritti e obblighi delle parti, i poteri di vigilanza e controllo del concedente, le modalità di aggiornamento degli accordi e di variazione delle tariffe di pedaggio, nonché le condizioni di revoca, decadenza e risoluzione del rapporto⁸¹. Sono

a pedaggio. È inoltre previsto che Autostrade dello Stato possa stipulare apposite convenzioni con società direttamente o indirettamente controllate dallo Stato ai fini dell'assistenza tecnica, operativa e gestionale, nonché costituire società di gestione di autostrade statali ovvero acquisire partecipazioni nelle medesime società.

⁷⁵ Per un approfondimento, COMMISSIONE MATTARELLA, *Relazione*, Allegato 4, pp. 105 ss.

⁷⁶ Art. 177, comma 1.

⁷⁷ Art. 178, comma 5.

⁷⁸ Art. 178, comma 1.

⁷⁹ M. MACCHIA, *Le concessioni autostradali: criticità e prospettive alla luce del quadro di regolazione europea*, in *Federalismi.it*, 2020, 9, pp. 49-75, p. 56.

⁸⁰ COMMISSIONE MATTARELLA, *Relazione*, pp. 63 e 64.

⁸¹ Per il contenuto delle regole, *ibidem*, Allegato 4, pp. 107 ss.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

atti contrattuali, cui si applicano le norme civilistiche. Si trovano, però, in una situazione di dipendenza rispetto al provvedimento unilaterale dell'amministrazione che, correlato alla decisione di procedere alla gestione indiretta, assegna la concessione all'operatore selezionato.

Il riconoscimento nelle concessioni di un atto sia provvedimento che contrattuale⁸² dovrebbe permettere di lasciare il rapporto nella disponibilità dell'amministrazione, affinché possa valutarne in ogni momento la rispondenza all'interesse generale e se del caso interromperlo⁸³. D'altronde, nei rapporti in esame la relazione è solo apparentemente duale: oltre al concedente e al concessionario, vi è una terza parte, rappresentata dagli automobilisti, e per esteso dall'intera collettività, la quale è interessata ad avere un sistema dei trasporti adeguato⁸⁴. Tuttavia, l'intento di subordinare la continuazione del rapporto alla permanenza di un interesse pubblico è stato compromesso dalla presenza di clausole di eccessivo favore per il concessionario. Per esempio, quella secondo cui in ogni ipotesi di cessazione anticipata per motivi di pubblico interesse – e quindi indipendentemente dal fatto che la causa sia imputabile al concedente o al concessionario – il primo deve versare al secondo un indennizzo.

Mentre il concessionario è un soggetto unitario, il concedente è solo formalmente un organo singolo: il MIT, che nel 2012 è succeduto all'ANAS (superando così la commistione insita nel riconoscimento al medesimo soggetto tanto del ruolo di concedente che di concessionario della rete gestita dallo Stato)⁸⁵. Difatti, la volontà della parte pubblica, tanto al momento di approvazione della convenzione che in quello del suo aggiornamento, si perfeziona solo al termine di procedimenti cui prendono parte diversi

⁸² Per le qualificazioni in materia di concessioni elaborate da dottrina e giurisprudenza, M. D'ALBERTI, *Le concessioni amministrative*. Fino agli anni Ottanta dell'Ottocento prevalsero quelle contrattuali-civilistiche ideate dalla giurisprudenza, che vennero poi superate dalle qualificazioni unilaterali-pubblicistiche elaborate dalla dottrina nel solco dell'ideologia dello Stato amministrativo forte. Queste ultime subirono larghe smentite nel secondo decennio del Novecento, quando la Corte di Cassazione ribadì che la concessione era atto amministrativo unilaterale ma inventò un contratto di diritto privato da aggiungere al provvedimento, ritornando così in parte all'antica vocazione civilistica. Quanto alle ragioni della scelta fra qualificazioni privatistiche e pubblicistiche, le prime sono state fondate soprattutto su motivazioni economiche, ovvero assicurare che l'amministrazione si sottoponesse alle regole dell'equilibrio contrattuale e non trattasse autoritativamente con determinati privati, espressione di forze economicamente dominanti o di una collaborazione insostituibile per lo sviluppo del paese. Le qualificazioni pubblicistiche, viceversa, si sono fondate essenzialmente su premesse di tipo ideologico: la rappresentazione dello Stato forte, che agisce imperativamente.

⁸³ F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2016.

⁸⁴ COMMISSIONE MATTARELLA, *Relazione*, p. 36.

⁸⁵ Cfr. l'art. 36 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, che attribuiva le funzioni di concedente alla istituenda Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali, nonché l'art. 11, comma 5, del d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, che ne prevedeva un trasferimento al Ministero in caso di mancata adozione dello statuto dell'Agenzia entro settembre 2012, circostanza verificatesi.



soggetti, modificando e integrando aspetti della relazione (tra questi, oltre al MIMS, vi sono il MEF, il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), il Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS), la Corte dei conti, le Commissioni parlamentari e l'ART)⁸⁶. Questa corralità si rinviene anche nella fase di esecuzione del rapporto, in cui molteplici attori esercitano funzioni regolatorie, di vigilanza, controllo e sanzione, dando talvolta luogo a disfunzionali sovrapposizioni di competenze⁸⁷.

L'elemento che più incide sulla redditività della concessione, la regolazione economica, oggi non è più incardinata nel CIPE ma è rimessa all'ART; quest'ultima è chiamata, infatti, a stabilire i criteri per la fissazione delle tariffe, dei pedaggi e dei canoni, poi applicati dal MIMS ai fini della loro determinazione nei casi concreti⁸⁸.

4. Criticità e prospettive di riforma

Come è stato osservato, le concessioni autostradali non si sono guadagnate finora un posto fra le migliori pagine della nostra storia; la loro situazione attuale è il risultato di fallimenti dello Stato di varia natura, in parte comuni a tutto il settore delle infrastrutture⁸⁹.

I principali limiti della governance del settore includono la tendenza a prorogare i rapporti, spesso con lo scopo di consentire la realizzazione di nuovi investimenti a fronte della possibilità di spalmarne i costi su più anni. Tale tendenza ha comportato una lesione dei principi di concorrenza, che ha dato luogo a un teso confronto con l'Europa, e un mantenimento forzoso dello *status quo*, accentuando così le inefficienze già presenti⁹⁰.

⁸⁶ L. SALTARI, *Le concessioni autostradali: un paradigma autonomo?*, pp. 1133 e 1135.

⁸⁷ Cfr. S. ZUNARELLI e L. DI GIROLAMO, *Il settore autostradale*, in F. Bassan (a cura di), *La regolazione di trasporti in Italia*, Giappichelli, Torino, 2015. A p. 168 denunciano «tutta la peculiarità del quadro regolatorio delle autostrade, che si qualifica per il suo essere multilivello anche per effetto dell'attività dei numerosi regolatori pubblici esistenti, ciascuno dotato di una serie di specifiche competenze di tipo normativo, provvedimentale-amministrativo, di controllo, sanzionatorio, para-giurisdizionale, molto spesso prive di un ben delimitato perimetro d'azione a causa, soprattutto, della formulazione dei testi legislativi, non di rado di carattere assai confuso».

⁸⁸ L'ART è inoltre chiamata a: garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle reti; definire il contenuto minimo dei diritti che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori delle infrastrutture; determinare i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici; definire gli schemi di concessione dei bandi di gara e gli ambiti ottimali di gestione delle tratte. Per un'analisi dettagliata, *ibidem*.

⁸⁹ L. SALTARI e M. SEBASTIANI, *Le concessioni autostradali*, in *Le concessioni di infrastrutture nel settore dei trasporti*, p. 243.

⁹⁰ CORTE DEI CONTI, deliberazione 18 dicembre 2019, pp. 17 e 119. La Commissione Mattarella ha presentato diverse proposte per superare questa tendenza, come l'inserimento di clausole che scoraggino la gestione oltre la scadenza. Ad esempio, tutti i ricavi conseguiti dopo la scadenza potrebbero essere vincolati



Inoltre, si consideri l'insoddisfacente bilanciamento dei diversi interessi in gioco, e più precisamente l'inadeguata tutela di quelli pubblici. Ne sono espressione la presenza di clausole convenzionali di eccessivo favore per i concessionari⁹¹, la mancata assunzione da parte di questi di un effettivo rischio operativo (ridimensionato dai meccanismi di determinazione delle tariffe), come i controversi temi dell'eccessiva redditività delle concessioni⁹² e del sottodimensionamento degli investimenti⁹³. In alcune occasioni, lo Stato ha cercato di far fronte a questi problemi adottando soluzioni contingenti, talvolta basate su approcci dirigistici che minano gli incentivi degli imprenditori a contrarre – come è accaduto, ad esempio, quando nel 2006 ha modificato per legge gli atti convenzionali. Un momento di svolta, da salutare con favore, si è avuto con l'istituzione dell'ART, e poi con l'ampliamento delle sue competenze: il quadro regolatorio definito nel 2019, che sarà pienamente attuato nel corso degli anni, dovrebbe contribuire a un miglioramento del sistema.

È indubbio che le cause di molti dei deficit vadano ricercate nella fase delle privatizzazioni, ma questo non implica che la soluzione ai problemi attuali consista in uno "stravolgimento" del sistema tramite il ricorso a gestioni dirette. L'argomento non è tanto quello (pur decisivo, in quanto fattuale e oggettivo) delle ristrettezze del bilancio pubblico, che rendono difficile addossare all'erario il complesso degli enormi investimenti necessari alla manutenzione, al potenziamento e alla gestione delle reti. Il vero tema è che lo slogan "più Stato e meno mercato" che ha animato parte del dibattito politico-mediatico seguito al crollo del ponte Morandi, e che sembra aver influenzato gli ultimi interventi normativi⁹⁴, è frutto di rappresentazioni ideologiche che rischiano di distorcere le questioni rilevanti. Nessun modello è buono di per sé, come dimostra

fino alla quantificazione dell'indennizzo da subentro al momento del trasferimento dell'autostrada al nuovo operatore (*Relazione*, p. 54 e 55).

⁹¹ *Ibidem*, p. 51 ss.

⁹² Tra i molti, P. SESTITO, *Indagine conoscitiva*, p. 2, che evidenzia la sussistenza di tariffe costantemente in crescita rispetto all'inflazione.

⁹³ Cfr. G. RAGAZZI, *I signori delle autostrade*, p. 75, che evidenzia come i lavori completati nel 2001-2005 sono stati pari solo al 18% di quanto previsto dalle convenzioni adottate nel 1997-1999. La mancata esecuzione delle opere programmate non va però imputata ai soli concessionari: vanno considerate «le patologie del sistema amministrativo che rallentano le attività produttive, quando esse richiedono autorizzazioni, permessi, nulla osta, oppure rendono problematico e instabile l'affidamento dei lavori...», L. SALTARI, *Un quadro di insieme e spunti per il rilancio del settore in Italia*, p. 322). Per questo, con riguardo alla definizione di clausole che assicurino la realizzazione degli investimenti nei tempi, la Commissione Mattarella ha evidenziato l'esigenza di distinguere se la mancata realizzazione sia o meno imputabile al concessionario (*Relazione*, p. 52).

⁹⁴ Cfr. la nota n. 71, relativa alla costituzione di Autostrade dello Stato.



peraltro la varietà di soluzioni adottate in Europa⁹⁵, e il suo successo o insuccesso dipende dal contesto in cui concretamente è innestato.

In Italia, le privatizzazioni nel comparto autostradale – al contrario di quanto avvenuto in altri settori – non hanno condotto a risultati soddisfacenti, ma i profili problematici non si annidano nella gestione privata di per sé. Nel caso in esame, sono mancati due elementi fondamentali per una riuscita efficace dell'operazione. Da un lato, si è privatizzato con l'obiettivo immediato di "fare cassa", senza rivolgere lo sguardo politico al futuro. Tale miopia ha comportato la mancanza, tra gli altri, di un efficace assetto regolatorio, imprescindibile quando il pubblico arretra da mercati in condizioni di monopolio naturale. Dall'altro lato – e in maniera connessa – le contemporanee assenza di un efficace controllo pubblico e presenza di meccanismi di rinnovo automatico delle concessioni hanno comportato il venire meno di un'adequata spinta competitiva. Sostanzialmente, sono mancati sia un ruolo forte dello Stato come controllore nel monopolio naturale, sia l'incentivo concorrenziale che solitamente accompagna un'apertura al mercato. Da rilevare, inoltre, che fu proprio al momento delle privatizzazioni che si decise di non rendere ostensibili le convenzioni, non consentendone la pubblicazione sul sito ministeriale⁹⁶. Per quanto giustificata dall'esigenza di non rendere di pubblico dominio dati connessi a strategie commerciali, questa strategia ha prodotto nel tempo un'"area grigia"⁹⁷ nei rapporti concessori, compromettendo un controllo diffuso e analisi dettagliate.

Un privato che assume l'onere di costruire e gestire un'infrastruttura lo fa in ragione di una prospettiva di profitto e mira a massimizzare il rendimento del proprio investimento. Spetta allo Stato costruire un'architettura istituzionale idonea a fornire agli operatori la possibilità di un adeguato guadagno in presenza di meccanismi di deterrenza a comportamenti opportunistici, suscettibili di danneggiare l'interesse pubblico – in particolar modo in mercati intrinsecamente monopolistici. Lo Stato deve essere in grado di "governare" tanto la fase di negoziazione del rapporto che quella della sua esecuzione, sottoponendola a controlli costanti e stringenti. Prima ancora dell'inerzia dei concessionari nell'assolvimento dei propri obblighi, preoccupa la debolezza del settore pubblico nell'esercizio dell'attività di controllo, che rischia di essere propedeutica alla prima.

⁹⁵ Come notato da F. TUCCI, *La gestione delle autostrade*, p. 3, «L'ampia varietà di modelli di gestione riscontrabili nei vari paesi europei riflette, in qualche misura, il fatto che nessuna analisi è riuscita a dimostrare che esista un modello chiaramente superiore agli altri».

⁹⁶ Le convenzioni sono state pubblicate e rese accessibili a partire da febbraio 2018.

⁹⁷ CORTE DEI CONTI, deliberazione 18 dicembre 2019, p. 23.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Occorre affrontare i problemi del sistema di vigilanza, superando la presenza di atti convenzionali estremamente eterogenei tra loro⁹⁸, nonché rafforzando le capacità tecnico-amministrative del MIMS⁹⁹ ed elaborando una migliore definizione delle competenze dei molteplici organi pubblici a vario titolo coinvolti. Altrettanto importante è “aprire” il mercato; se la concorrenza non può essere assicurata durante lo svolgimento dei rapporti, è imprescindibile che lo sia al momento della loro scadenza, al fine di conformare il settore alle regole europee e tutelare i diritti degli utenti. Più in generale, servono visioni di lungo periodo, nonché la capacità di monitorare costantemente l'efficacia delle scelte fatte e quella di adottare i correttivi che dovessero risultare necessari.

La triade che conduce a uno sviluppo virtuoso è composta da un buono Stato, un buon mercato e una buona società civile. La “bontà” dello Stato è però prerequisito per quella delle imprese, da questo regolate e controllate, e della società civile, che lo Stato è chiamato ad istruire. In presenza dei presupposti indicati, e quindi di un “buono” Stato, la gestione indiretta può generare benefici per tutti i soggetti coinvolti, rappresentando un mezzo strategico di cooperazione tra pubblica amministrazione e privati per la messa a disposizione di servizi alla collettività.

⁹⁸ Cfr. COMMISSIONE MATTARELLA, *Relazione*, pp. 63 ss., che ritiene che l'introduzione di una nuova standardizzazione delle convenzioni assicurerebbe una maggiore capacità di vigilanza sull'attuazione dei contratti, oltre che una limitazione della discrezionalità nella loro redazione e dei rischi di contenzioso futuro.

⁹⁹ Come riconosciuto dallo stesso Ministero, i problemi dipenderebbero anche dalla scarsità del personale dedicato (CORTE DEI CONTI, deliberazione 18 dicembre 2019, p. 18).